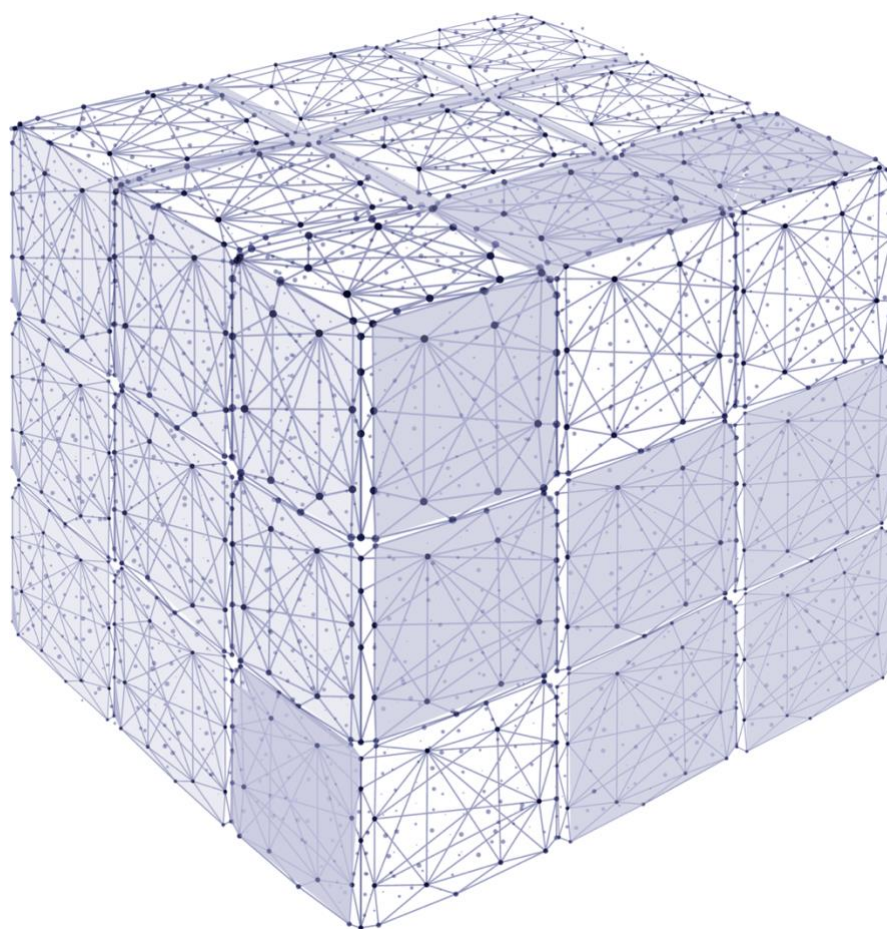


Toekomst op de Tekentafel

Hoger Onderwijs in tijden van dubbele krimp, druk op de licence-to-operate, en groeiende onzekerheid



MELLOM/ADVISORY

Derek Jan Fikkers, Twan op 't Veld
17 september 2025

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Zestien trends die inwerken op onze hogescholen en universiteiten.....	4
2.1 Wereldwijde trends.....	4
2.1.1 Polycrisis, geopolitieke instabiliteit en spanning	4
2.1.2 Economische en demografische zwaartepuntverschuiving.....	4
2.1.3 In het onderzoek zet AI zet de positie van HO-instellingen onder druk.....	5
2.1.4 In het onderwijs zetten digitalisering & AI publieke waarden onder druk.....	5
2.1.5 Veranderende arbeidsmarktvrage zet druk op de HO-premium	6
2.1.6 Steeds fellere maatschappelijke kritiek op HO-instellingen	6
2.1.7 HO-instellingen meer strijdtooneel van internationale conflicten	6
2.1.8 Afname van wereldwijde relevantie van Europese universiteiten	7
2.2 Trends in Europa	8
2.2.1 Alle aandacht naar weerbaarheid en strategische autonomie.....	8
2.2.2 Groeiende Europese rol in R&D en HO, vooral defensie en concurrentievermogen	8
2.3 Trends in Nederland	9
2.3.1 Krimp van het aantal potentiële Nederlandse studenten met zeker 10,6%	9
2.3.2 Daarbovenop: krimp van internationale instroom.....	9
2.3.3 Minder middelen voor onderzoek bij OCW	10
2.3.4 Instrumentalisering kan universiteiten in een reactieve rol dwingen.....	10
2.3.5 Instellingen gaan steeds meer op elkaar lijken	10
2.3.6 Kennisveiligheidsbeleid bepaalt de kaders	11
3. Hoe clusters van trends onze HO-instellingen gaan raken in drie megatrends.....	12
3.1 Dubbele krimp: 10,6% tot 20,2% minder studenten, zonder ruimte voor compensatie	12
3.2 'Licence to operate' onder druk: afbrokkelende relatie met maatschappij	13
3.3 Groeiende onzekerheid: volatiliteit en complexiteit	13
4. Wat is nodig om op deze scenario's te anticiperen?.....	14
4.1 No-regrets voor het Ministerie van OCW	14
4.1.1 Ontwikkelen van een gedragen en concrete visie op het krimpende stelsel	14
4.1.2 Stresstesten en versterken van de stelselgovernance.....	15
4.1.3 Toekomstbestendig maken van het bekostigingsmodel	16
4.2 No-regrets voor de instellingen.....	16
4.2.1 Samen met het ministerie: aanpassen van de instellingsgovernance	16
4.2.2 Strategisch richting kiezen met scenarioplanning.	17
4.2.3 Verbeter de interne doelmatigheid en wendbaarheid.....	17
Bijlage: Referenties.....	18
Bijlage: Geraadpleegde experts.....	22

Figuren

Figuur 1: Ontwikkeling GDP per regio, (in USD (2011), Maddison, RuG)	4
Figuur 2: Demografische krimp in Nederland (CBS, 2025) en de Referentieramingen	9
Figuur 3: Krimp HO-studenten in drie ontwikkelpaden voor internationale instroom	12
Figuur 4: Mogelijke structuur voor een gedragen en concrete HO-35 strategie	14

Contact

06-17914847

www.mellom-advisory.com

d.j.fikkers@mellom-advisory.com

1. Inleiding

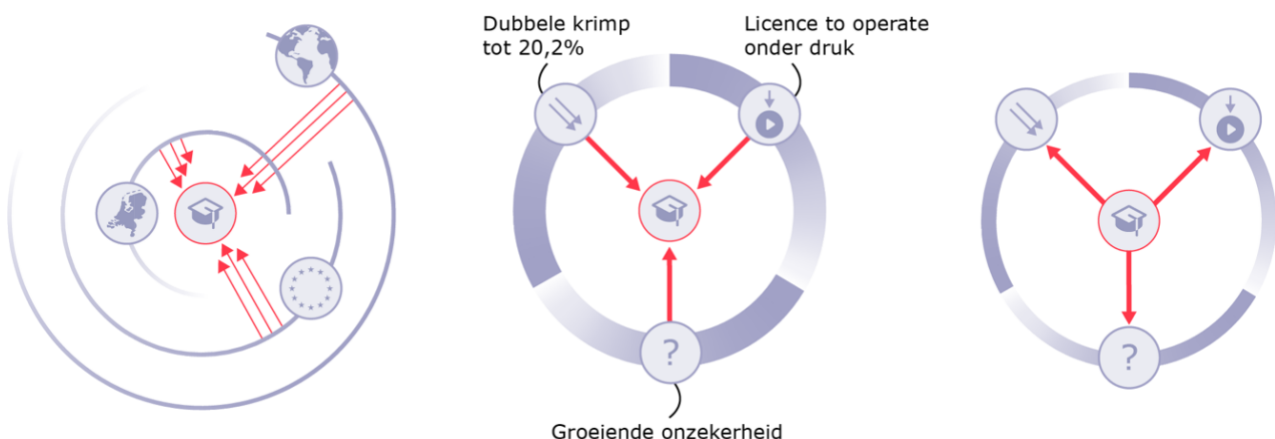
Het Nederlandse hoger onderwijs staat aan de vooravond van de grootste transitie sinds decennia. Dit paper identificeert **zestien grote trends** die samen de toekomst van onze hogescholen en universiteiten vormgeven. In hoofdstuk 2 worden ze gepresenteerd in drie groepen: wereldwijde trends; trends in de Europese arena; en trends in de Nederlandse arena.

In de scenarioplanning wordt voor dit soort trends de term 'system drivers' gebruikt. Die manifesteren zich in de *macro-omgeving* (Martelli, 2014) of *contextuele omgeving* (Ramirez et al., 2016) van organisaties. Het zijn trends waarop organisaties zelf amper invloed kunnen uitoefenen, maar die wél grote impact hebben op hun functioneren. En ze kunnen er wel op anticiperen.

Omdat veel van de zestien trends onze universiteiten en hogescholen gelijktijdig gaan raken, is het voor instellingen essentieel om te zien hoe ze op elkaar inwerken en elkaar versterken. Daarom brengt hoofdstuk 3 de zestien trends samen in **drie megatrends**:

1. **Dubbele krimp: 10,6% tot 20,2% minder studenten, zonder ruimte voor compensatie**
2. **'Licence to operate' onder druk: afbrokkelende relatie met maatschappij**
3. **Groeiende onzekerheid: volatiliteit en complexiteit**

Deze drie megatrends komen tegelijk. De dubbele krimp is het meest **concreet** omdat het op korte termijn tot grote uitdagingen in de bedrijfsvoering leidt, en instellingen dwingt om opleidingen en onderzoekslijnen te stoppen. De afbrokkelende 'licence to operate' is het meest **fundamenteel** omdat die het bestaansrecht van veel instellingen raakt. De groeiende onzekerheid maakt het anticiperen op de andere megatrends **ingewikkeld**, en vraagt om een andere manier van organiseren in het hoger onderwijs. Hoofdstuk 4 geeft aan hoe we kunnen omgaan met de megatrends.



Met dit white paper willen we een bijdrage leveren aan de **begeleiding van die verandering**. Het is gebaseerd op inzichten uit verschillende strategische adviesprojecten bij HO-instellingen en het ministerie, en gesprekken in de sector. We danken zestien sectorexperts voor hun waardevolle feedback op eerdere versies. Zij zijn genoemd in de Bijlage op pagina 22.

2. Zestien trends die inwerken op onze hogescholen en universiteiten

Dit hoofdstuk presenteert de zestien trends. Het zijn trends waarop de universiteiten en hogescholen zelf amper invloed kunnen uitoefenen, maar die wél impact hebben op hun functioneren.

2.1 Wereldwijde trends

2.1.1 Polycrisis, geopolitieke instabiliteit en spanning

Wereldwijd worden politieke agenda's steeds meer bepaald door strategische competitie, en groeiende instabiliteit en onzekerheid (Europese Raad, 2024). Klimaatverandering, deglobalisering, geopolitieke spanningen, cyberdreiging en mogelijke militaire escalatie vormen een 'polycrisis' waarin grote problemen elkaar versterken, en voorspelbaarheid nihil wordt (Tooze, 2022; Leusink et al., 2024). Door het wegvallen van veel van de dempende werking van de *rule-based* internationale rechtsorde ontstaat een nieuw soort volatiliteit. Het is nu niet duidelijk wat dit voor onze hoger onderwijsinstellingen gaat betekenen, afgezien van het feit dat hun omgeving **steeds meer turbulent, onzeker en complex** wordt.

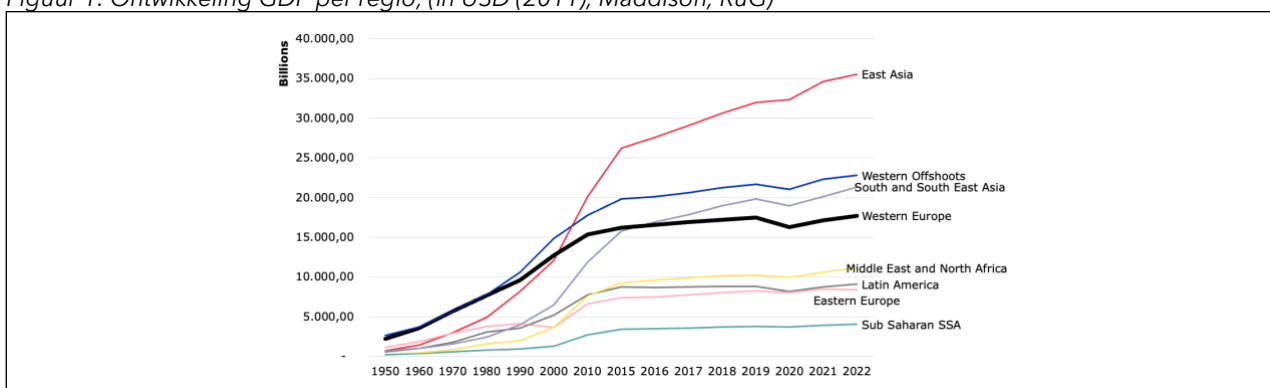
2.1.2 Economische en demografische zwaartepuntverschuiving

Europa wil krachtig reageren op de toenemende geopolitieke spanningen. Echter, daarbij wordt het geconfronteerd met minimaal twee structurele uitdagingen: afnemende bevolkingsomvang en zwakke groei van de arbeidsproductiviteit.

Sinds 1989 daalde het Europese aandeel in de wereldbevolking **van 13,8 % naar 9,1 %**, en vanaf 2026 krimpt het aantal inwoners ook absoluut (Eurostat, 2023). Ook blijft de ontwikkeling van de **arbeidsproductiviteit** structureel achter bij die in de VS en China (IMF, 2024a; Draghi, 2024a, b).

Door die combinatie krimpt in Europa het GDP ten opzichte van de andere werelddelen. Daardoor worden de mogelijkheden om publiek te investeren in een internationaal competitief hoger onderwijsstelsel relatief kleiner. Dat werkt verder verzwakkend op de arbeidsproductiviteit. Figuur 1 laat zien hoe snel deze de economische zwaartepuntverschuiving zich voltrekt.

Figuur 1: Ontwikkeling GDP per regio, (in USD (2011), Maddison, RuG)



2.1.3 In het onderzoek zet AI zet de positie van HO-instellingen onder druk

AI verandert de onderzoeksketen op een aantal manieren. Allereerst versterkt en versnelt het de al ingezette automatisering van conventionele onderzoekstaken, zoals literatuuronderzoek, experimentontwerp, data-verzameling en het schrijven van manuscripten (Atkinson, 2024; Madanchian & Taherdoost, 2025). Dit leidt tot **veel meer effectiviteit en efficiëntie** in het onderzoek, maar het gaat ook radicaal andere vaardigheden eisen van onze onderzoekers. Maar er zijn nog twee andere belangrijke gevolgen. Traditionele onderzoeksinfrastructuren verliezen relevantie, en onderzoeksagenda's verplaatsen naar data-intensieve thema's (e.g. Turing Institute & Technopolis Group, 2023).

De combinatie van deze drie ontwikkelingen kent winnaars en verliezers. Die laten zich voorspellen met een combinatie van het **Mattheuseffect** ('vroegge voorsprong versterkt zichzelf') en **hysteresse** ('de littekens van de achterstand blijven, en hinderen het vermogen om in te halen'). Vroegge voorsprong pak je met snelle toegang tot unieke data, reken capaciteit, en taalmodellen.

De combinatie van deze drie *resources* vinden we veel meer in de **industrie en Big Tech**, dan bij universiteiten en hogescholen. Daardoor nemen industriële onderzoeksgroepen de vroegge voorsprong, en blijven bij HO-instellingen de littekens van de achterstand. Wanneer HO-instellingen mee willen doen, zullen ze dat steeds meer moeten doen onder de voorwaarden van de industrie. Die zal zich steeds meer in de kern van ons onderzoeksproces begeven. Dat verzwakt de positie van onze HO-instellingen en brengt publieke waarden in gevaar.

2.1.4 In het onderwijs zetten digitalisering & AI publieke waarden onder druk

AI zal ons onderwijs op verschillende manieren beïnvloeden. Los van veranderingen rond nieuwe vaardigheden, de rol van docenten in het onderwijs, en bijvoorbeeld toetsing, lijken twee ontwikkelingen fundamenteel: (1) verder groeiende afhankelijk van commerciële buitenlandse techbedrijven in onze onderwijsprocessen, en (2) opkomst van nieuwe institutionele concurrenten.

De meeste onderwijs- en ondersteuningsprocessen in onze instellingen zijn afhankelijk van commerciële buitenlandse techbedrijven. Die diensten zijn de afgelopen jaren verknoopt in cloud-gebaseerde infrastructures. De eigenaren van die infrastructures bepalen welke technologieën onze universiteiten en hogescholen kunnen gebruiken, en tegen welke voorwaarden (SURF, 2025). Door die poortwachtersrol is ons hoger onderwijs snel afhankelijk geworden van commerciële buitenlandse techbedrijven. Die afhankelijkheid groeit door verder door toevoeging van AI-functionaliteiten aan de diensten. Dit zet **publieke waarden verder onder druk** (Walczack & Cellary, 2023; Farazoeuli et al., 2024).

Daarnaast zal AI commerciële **disruptieve concurrenten** helpen doen opkomen. Die concurrenten zijn flexibeler dan HO-instellingen, en kunnen op specifieke domeinen goedkoop gepersonaliseerd en schaalbaar onderwijs aanbieden buiten de traditionele instellingen om. Daarmee kunnen zij in die domeinen sneller inspelen op arbeidsmarktbehoeften en studenten een aantrekkelijk alternatief bieden voor onze hogescholen en universiteiten. Daarom zullen HO-instellingen zich scherper moeten gaan profileren met ervaringen die intuïtief verder van onderwijs liggen: sociale veiligheid, relationele vaardigheden, ondernemerschap, binnenstadservaringen, campuservaring of nabijheid tot onderzoekscapaciteit.

Dit betekent dat er andere eisen zullen worden gesteld aan **traditionele academische governance** (Al-Zahrani & Alasmari, 2024; Coates et al., 2025). Die governance moet beter kunnen omgaan met disruptieve concurrenten, en andere uitdagingen, zoals ongewenste invloeden van big tech, een snelle en drastische verandering van de rol van docenten (*deskilling*), epistemologische fragmentatie, integriteitsrisico's; omgaan met modellenbias; ongelijke toegang tot tools; privacyvraagstukken; en verlies van menselijk contact (SURF, 2025; McKinsey, 2025).

2.1.5 Veranderende arbeidsmarktvrage zet druk op de HO-premium

De vraag naar hoger onderwijs wordt bepaald door meerdere factoren: sociale verwachtingen, culturele factoren, en individuele economische overwegingen. In veel landen hangt de belangstelling voor hoger onderwijs vooral af van de **HO-premium**: hoeveel levert een HO-diploma op aan extra salaris, afgezet tegen (1) de gemaakte individuele kosten, (2) de gedeerde inkomsten door pas later te gaan werken, en (3) de geïnvesteerde studietijd?

In de VS neemt de HO-premium al af sinds 2008 (Zang et al., 2024). Door de mainstreaming van AI versnelt dat proces (McKinsey, 2024a; BGI, 2025). Ander onderzoek liet onlangs zien hoe Britse diploma's **in rap tempo minder relevant** worden voor werkgevers (Bone et al., 2025; THE, 2025a).

Kan dit ook gebeuren buiten de VS en het VK? We zullen het vermoedelijk voor het eerst merken in landen met: (1) relatief veel hoger opgeleiden, door een relatief vroeg ingezette massificatie van het hoger onderwijs, (2) stijgende studiekosten, (3) sterke arbeidsmobiliteit en (4) goede en toegankelijke data over loonontwikkeling. Naarmate de aansluiting van het hoger onderwijs bij de veranderende arbeidsmarktvrage minder evident wordt, zal de premium ook in andere landen onder druk komen.

2.1.6 Steeds fellere maatschappelijke kritiek op HO-instellingen

Tot voor kort golden krachtige en autonome universiteiten als **hoekstenen van maatschappelijke stabiliteit**, democratische veerkracht, strategische onafhankelijkheid en kennissoevereiniteit. Ze vormden de kraamkamer van talent en innovatie, en speelden een sleutelrol in **soft power** en **science diplomacy** (Turekian, 2018). In veel landen verschuift dit positieve beeld zeer snel, en met name universiteiten komen in veel landen onder groeiende maatschappelijke druk (IHE, 2025).

De aard van de kritiek verschilt van land tot land, en heeft doorgaans betrekking op betwijfelbare maatschappelijke rendementen; vermeende ideologische eenzijdigheid; de beperkte organisatorische adaptiviteit; overvolle binnensteden; zwakke aansluiting op de arbeidsmarkt; lichtvaardig omgaan met kennisveiligheid; en '*insatiable hunger for (public) resources*' (e.g. Van Vugt, 2021). In democratieën waar populisme en wetenschappelijk scepticisme samenkomen – zoals de VS, Australië en het VK – ontstond in die cocktail in zeer hoog tempo een **fel anti-academisch sentiment** (FAU Institute of Political Science, 2025). Met name de Verenigde Staten laten zien hoe snel een veilige omgeving voor universiteiten kan omslaan in een vijandige en bedreigende omgeving.

De *Democracy Index* van The Economist, en het *V-Dem programma* van de Universiteit van Gotenburg (Nord et al., 2025) laten zien dat **autoritarisme in steeds meer landen opkomt**. Dat gaat een grote druk leggen op ons hoger onderwijs, en de waarden waar het voor staat.

2.1.7 HO-instellingen meer strijdtoneel van internationale conflicten

Veel van onze collega's en studenten voelen zich als mens en als professional nauw betrokken internationale vraagstukken en conflicten. Dit brengt deze conflicten binnen de muren van onze universiteiten en hogescholen.

Op zich is dat niet nieuw. Protesten horen bij HO-instellingen (e.g. Altbach, 1989), maar de **onvoorspelbaarheid** neemt de laatste jaren toe. Dat komt vooral doordat de strijdpunten steeds meer onderling verweven zijn (Conner et al., 2024). Daarnaast zijn de protesten **frequenter en harder** geworden, en raken ze sneller op gang, met regelmatige botsingen met autoriteiten. Instellingsbesturen worden als 'dichtstbijzijnde autoriteit' vaak snel het protest ingezogen. Instellingen vinden het moeilijk om zich met een coherente en consistente logica te verhouden tot die complexiteit. (Edwards, 2014; Dyke & Monbiot, 2024)

Deze protesten hebben een **'latente absolute dominantie' over de bestuurlijke agenda's** in instellingen (Clingendael & PIVHO, 2024). Dat wil zeggen: ze komen onverwachts op slagen er makkelijk in om de bestuurlijke agenda's in de instellingen voor bepaalde tijd te monopoliseren. Dat dwingt bestuurders in defensieve posities, en duwt andere thema's voor langere tijd van de agenda's. Het maakt instellingen veel moeilijker bestuurbaar.

2.1.8 Afname van wereldwijde relevantie van Europese universiteiten

Tussen 2006-2009 en 2019-2022 daalde het aantal Europese universiteiten in de top-100 van de CWTS-Leiden Ranking van 22 naar 12. Dat betekent dat Europa academisch minder relevant wordt, het academisch zwaartepunt gelijkmatiger verdeeld wordt, en verschuift naar landen als **China, Brazilië, Zuid-Korea, Indonesië, Thailand** en **Maleisië**. Dat zijn landen waar investeringen in onderzoek snel groeien (OECD, 2024). Ook universiteiten uit het **Midden-Oosten** zijn aan een opmars in de rankings bezig, met een duidelijke visie op Hoger Onderwijs, en een meerjarige investeringsstrategie (The Pie, 2025). Zonder extra investeringen zal Europa verder achterop raken (Draghi, 2024b) en minder relevant worden. We zagen in §2.1.2 al dat de kans op extra investeringen beperkt is.

2.2 Trends in Europa

2.2.1 Alle aandacht naar weerbaarheid en strategische autonomie

De oorlog in Oekraïne heeft Europa geconfronteerd met **nieuwe geopolitieke realiteiten**. Militaire druk aan de oostgrens, het einde van vanzelfsprekendheid van de trans-Atlantische alliantie, impulsief handelsprotectionisme, opkomst van autocratie in traditionele liberale democratieën, hoge energieprijzen en slechte toegang tot *critical raw materials* vormen tezamen grote strategische uitdagingen. Daarom zal veel toekomstig EU-beleid ten dienste staan van strategische autonomie en veerkracht.

De Europese Raad (2024) wil daarbij een integrale en sterk gecoördineerde koers: *"We will invest substantially more and better together, reduce our strategic dependencies, scale up our capacities, and strengthen the European defence technological and industrial base accordingly."* De Europese Commissie sluit daarop aan met de inzet op *"massive investments in our **security and prosperity**"* (EC, 2024b). Dat is in lijn met aanbevelingen van Letta (2024) en Draghi (2024a, b), en de ambities van het EU Competitiveness Compass en het beoogde Competitiveness Fund.

Dit zal volgens sommigen kansen bieden aan universiteiten en hogescholen, bijvoorbeeld door de nadruk op grensoverschrijdende onderzoeksinfrastructuren, grootschalige publiek-private R&D-initiatieven, en bijvoorbeeld de European Open Science Cloud (EOSC). Toch blijft de vraag of onze universiteiten en hogescholen wel het beste gepositioneerd zijn om daarvan te profiteren, of dat RTO's en bedrijven veel sneller zullen handelen.

2.2.2 Groeiende Europese rol in R&D en HO, vooral defensie en concurrentievermogen

Paragraaf 2.2.1 liet al zien hoe weerbaarheid en strategische autonomie de leidende principes worden, ook in FP10. Er komen in FP10 minder prioriteiten en er komt aanzienlijk meer nadruk op **key enabling technologies**. We zien dat onderzoeksfinanciering verschuift naar strategische technologiegebieden zoals ruimtevaart, AI, semiconductors, 5G/6G, geavanceerde materialen, defensieonderzoek en -ook nog- de *twin green & digital transition*.

FP10 richt zich minder op fundamenteel onderzoek dan we gewend zijn, en de samenwerking met **industriële partners** wordt veel belangrijker, onder anderen via verschillende vormen van *joint programming*. De deur gaat open voor civiel-militair **dual use-onderzoek**. FP10 zal - net als het meerjarig financieel kader - flexibeler georganiseerd zijn, en zal regelmatig 'tussendoor' worden aangepast aan veranderende geopolitieke en economische omstandigheden. Dit biedt sommige hogescholen en universiteiten misschien mogelijkheden tot nieuw onderzoek, maar het zal voor veel andere instellingen buiten het natuurlijke bereik liggen. In vrijwel alle universiteiten en hogescholen zal het **morele dilemma's** en **gewetensbezwaren** brengen.

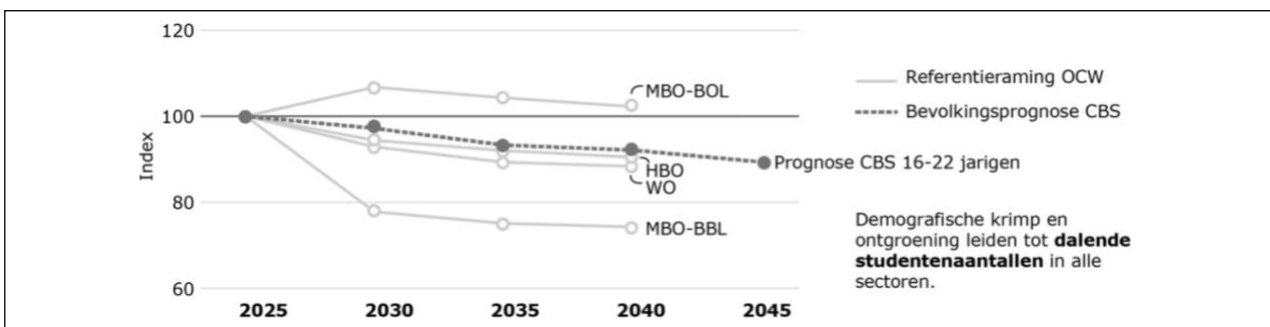
De Europese Commissie zal **Erasmus+** vergroten (Von der Leyen, 2024). Op die manier wil de Commissie stappen zetten richting één Europese onderwijsruimte, inclusief gezamenlijke kwaliteitszorg en accreditatie. De ambities rond de **European Universities Alliances** lijken meer dagkoersen (EC, 2025b). Het instrument is bedoeld als een hefboom om de EU in positie te krijgen in een domein waar het nu amper bevoegdheden heeft. Inmiddels participeren meer dan 570 instellingen. Daaronder zijn vrijwel alle Nederlandse universiteiten en acht hogescholen. In de laatste voorstellen voor het MFF (juli 2025) was de Commissie terughoudend met het verder versterken van de allianties.

2.3 Trends in Nederland

2.3.1 Krimp van het aantal potentiële Nederlandse studenten met zeker 10,6%

De groep 16- tot 22-jarigen in Nederland krimpt met 10,6% tot 2045 (CBS, 2025). Positieve migratiecijfers zijn in deze prognoses al verwerkt. Deze demografische prognoses zijn de basis voor de meerjarenraming die OCW en Financiën jaarlijks opstellen, de Referentieramingen. In de Referentieraming 2025 verwacht het ministerie dat het aantal Nederlandse wo-studenten daalt met **26.600 (7,8%)** tot 2031, en dat het aantal hbo-studenten daalt met **36.400 (8,1%)**. Voor HO-instellingen is de verandering van de bevolking daarmee een financiële realiteit geworden.

Figuur 2: Demografische krimp in Nederland (CBS, 2025) en de Referentieramingen



2.3.2 Daarbovenop: krimp van internationale instroom

De Referentieramingen (§2.3.1) gaan er van uit dat het aantal internationale studenten nog 'relatief stabiel' blijft (OCW, 2025). Echter, de politieke realiteit is dat de instroom van internationale studenten onder druk staat. Praktische zorgen rond **huisvesting**, veronderstelde **verdringing** van Nederlandse studenten, hoge kosten, en **gebrekkige arbeidsmarktrelevantie** spelen een rol. Onderliggend is er ook het **debat rond de rol van taal** in hogescholen en met name universiteiten. De weerstand tegen internationalisering is in dit debat waardengedreven, en dieper verankerd in de samenleving dan hogescholen en universiteiten zich soms bewust lijken.

Tijdens de Kamerverkiezingen van 2021 en 2023, waarin migratie centraal stond, kregen deze zorgen meer politiek gewicht. Na november 2023 ontstond ruimte voor wetgeving om internationale instroom te reduceren. Hoewel met name universiteiten hier fel tegen protesteren, is hun **invloed op het debat beperkt gebleken**. Sterker nog, in de ogen van velen zijn met name universiteiten onvoldoende in staat gebleken om op het juiste moment over het belang van de eigen instellingen heen te kijken naar grotere maatschappelijke belangen.

Ook zonder (zelf)regulering, **zal de internationale instroom dalen**, en wel om twee redenen. Ten eerste is ook in elk van de tien belangrijkste herkomstlanden de **demografische krimp en ontgroening** groot, doorgaans groter dan in Nederland. Ten tweede hebben Nederlandse instellingen **geen sterke wervingspositie** in nieuwe 'groeimarkten'.¹ In veel van die landen lijkt de premium van een diploma uit Europa of de VS bovendien af te nemen, vergeleken met die van een binnenlands diploma (ACG, 2025), en zal een wervingspositie dus ook moeilijk te verkrijgen zijn.

Wat zien we nu al? Waar het aantal internationale studenten tussen 2014 en 2024 jaarlijks gemiddeld nog met 9,4% toenam, bleef de groei in 2024 steken op 1,9%. In diverse domeinen is zelfs sprake van een daling, met name in *Gedrag & Maatschappij*, *Onderwijs*, *Taal & Cultuur*, *Rechtsgeleerdheid* en *Landbouw & Natuurlijke Omgeving*. Alleen *Techniek* en *Gezondheidszorg* kenden een lichte toename. Dit markeert een **duidelijke trendbreuk** (Nuffic, 2025).

2.3.3 Minder middelen voor onderzoek bij OCW

Naast de krimp van het macrobudget onderwijs (§2.3.2; 2.3.1) worden hogescholen en universiteiten in de komende jaren ook geraakt door **bezuinigingen op de onderzoeksmiddelen** van OCW. De totale omvang van de bezuinigingen, inclusief onttrekkingen onder het vorige kabinet, loopt op van 0,9 miljard euro in 2025 tot 2,7 miljard euro in 2029 (Rathenau, 2025a).²

De lobbyinspanningen tegen deze bezuinigingen hebben beperkt effect gehad. Bovendien, door de beperkte economische groei, stijgende begrotingstekorten³, en de sterke concurrentie van andere beleidsprioriteiten, zal een volgend kabinet deze bezuinigingen niet ongedaan maken.

In tegenstelling tot OCW zullen de onderzoeksmiddelen bij **Defensie** toenemen. Die middelen zullen meer **ad-hoc en op de korte termijn gericht** worden, met een nadruk op geopolitieke ambities, industriële belangen en productiviteitsgroei. Defensie en het bedrijfsleven zullen een prominentere rol spelen in de programmering van het onderzoek, dan we gewend zijn van OCW. Sommige hogescholen en technische universiteiten zullen hier soepeler op inspelen dan algemene universiteiten. Voor veel van onze collega's zal het leiden tot principiële bezwaren.

2.3.4 Instrumentalisering kan universiteiten in een reactieve rol dwingen

Instrumentalisering van universiteiten betekent dat universiteiten steeds meer worden ingezet als instrumenten voor **economische, politieke of maatschappelijke doelen**. Zij verliezen dan (een deel van) hun intrinsieke waarde, en worden **ondergeschikt aan externe doelen**. We spreken ook wel van '**downgrading of the intrinsic**' (McCowan, 2017).

Deze ontwikkeling is niet nieuw, maar zet wel door. Het past in de transitie van *Mode 1 Science* naar *Mode 2 Science* (Gibbons et al., 1994), waarin het hoger onderwijs primair afgerekend op 'bruikbaarheid', directe bijdrage aan maatschappelijke doelen en economisch concurrentievermogen, en bijdragen aan arbeidsmarkttekorten. Of, in de woorden van Collini (2012): 'universiteiten moeten er een rechtvaardiging voor geven dat ze geld krijgen, en dat moeten ze doen door te laten zien dat ze bijdragen aan het verdienen van meer geld'. Dit proces is onomkeerbaar: 'de hang naar vroeger, simpelweg teruggaan naar Bildung, (...) is onmogelijk te verwezenlijken' (Van der Zwaan, 2016). Sommige disciplines gaan makkelijker mee in deze veranderingen, en sommige disciplines hebben meer moeite zich te voegen naar externe, meetbare doelen, simpelweg omdat hun aard zich daar minder toe leent (e.g. Belfiore, 2015).

In Nederland zien we dit ook. **Onderzoek wordt steeds meer gefinancierd door de industrie**, en de basisfinanciering wordt relatief gezien steeds minder belangrijk (Rathenau, 2025b; AWTI, WRR, 2025). Ook in het onderwijs verschuift de bekostiging **van basisfinanciering naar impulsfinanciering** gericht op het oplossen van arbeidsmarkttekorten in duidelijk afgebakende sectoren, zoals techniek (Beethoven), en defensie en veiligheid (zie ook §2.3.3). Deze is niet altijd ingebed in een duidelijke visie op maatschappij en op de rol van universiteiten daarin.

2.3.5 Instellingen gaan steeds meer op elkaar lijken

HO-instellingen gaan steeds meer op elkaar lijken. Dat staat in de organisatiewetenschappen bekend als isomorfisme (e.g. Dimaggio, Powell, 1983). Met name in krimpende markten duwt onderlinge concurrentie organisaties naar het midden, en dat maakt ze meer gelijkvormig. Dit manifesteert zich ook in het hoger onderwijs (Van Vught, 2008, 2009; Seyfriet et al., 2019). Daar zien we isomorfisme over in ieder geval twee assen: de inhoudelijke as, en de sectorale as.

Isomorfisme over de sectorale as zet **druk op het binaire stelsel**. Er zijn al lang signalen dat universiteiten door de huidige incentives 'te veel worden gestimuleerd om te groeien' (Commissie Veerman, 2010), en dat zij die groei realiseren met door steeds meer het beroepsgerichte opzoeken' (Commissie Bormans, 2022). Dat leidt tot de '*professional drift*' die in de IBO

Doelmatigheid nadrukkelijk 'maatschappelijk ongewenst' wordt genoemd (OCW, 2024b). Tegelijkertijd signaleren universiteiten juist weer dat de hogescholen zich te veel op onderzoek en masteronderwijs richten: zij beschuldigen hogescholen van '*academic drift*'. Ook dat beeld is niet helemaal onbegrijpelijk: sinds 2023 deden de hogescholen meer aanvragen voor nieuwe masters bij het CDHO dan universiteiten.

Isomorfisme over de inhoudelijke aspecten **doet het onderscheid tussen instellingen vervagen**. Dit zien we vooral in het onderscheid tussen algemene en technische universiteiten. Inmiddels bieden vijf algemene universiteiten (al dan niet samen) onderwijs aan met een stevig engineering stempel. Met bezuinigingen op de traditionele bekostiging van universiteiten, en het normaliseren van impulsfinancieringen zoals de Sectorplannen en Beethoven, en toekomstige investeringen in defensieonderzoek, is het plausibel om aan te nemen dat deze vervaging door zal zetten.

Instellingen gaan steeds meer op elkaar lijken, en dat maakt hen kwetsbaar op twee linies: maatschappelijke relevantie en betaalbaarheid.

De eerste zorg gaat over **maatschappelijke relevantie**. Uit zowel het IBO-onderzoek naar doelmatigheid als het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen blijkt dat instellingen wel steeds meer naar elkaar toegroeien in hun opleidingsaanbod, maar niet per se in de richting van wat de samenleving nodig zou hebben (Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen, 2024; OCW, 2024b).

De tweede zorg draait om betaalbaarheid. In een krimpende markt rijst de vraag of we het ons nog kunnen veroorloven dat instellingen zoveel overlappen in hun opleidingen. Als instellingen steeds meer overlappende programma's aanbieden, ontstaat **versnippering van de instroom**. Daardoor is het slechts een kwestie van tijd voordat sommige instellingen, faculteiten of academies te weinig studenten overhouden om financieel gezond te blijven.

2.3.6 Kennisveiligheidsbeleid bepaalt de kaders

Kennisveiligheid is de afgelopen jaren belangrijker geworden, door een groeiende roep op Europese weerbaarheid (§2.2.1) als gevolg van geopolitieke instabiliteit (§2.1.1). De AIV (2024) classificeert onze universiteiten en hogescholen als kwetsbare instellingen waar beïnvloeding en dreiging regelmatig voorkomen, en de beveiliging niet optimaal is. OCW werkt aan versterking van de weerbaarheid van het Nederlandse kennisdomein, onder meer via **screeningsbeleid** (OCW, 2024). Instellingen investeren in gespecialiseerde **kennisveiligheidsteams**, die nu structureel worden betrokken bij besluitvorming over partnerschappen en onderzoeksprojecten. Dit staat op gespannen voet met waarden als instellingsautonomie, academische vrijheid, transparantie en kennisdeling (KNAW, 2025).

3. Hoe clusters van trends onze HO-instellingen gaan raken in drie megatrends

De zestien trends staan niet op zichzelf. Ze versterken elkaar tot drie megatrends. Deze drie megatrends doen zich gelijktijdig voor. Dit hoofdstuk laat zien hoe dat vermoedelijk zal gaan.

1. **Dubbele krimp: 10,6% tot 20,2% minder studenten, zonder ruimte voor compensatie**
2. **'Licence to operate' onder druk: afbrokkelende relatie met maatschappij**
3. **Groeiende onzekerheid: volatiliteit en complexiteit**

Dubbele krimp is de meest tastbare bedreiging, omdat deze op korte termijn grote druk legt op de bedrijfsvoering, en individuele instellingen dwingt om opleidingen en onderzoekslijnen af te bouwen. Het afbrokkelen van de licence to operate is fundamenteel, omdat dit het bestaansrecht van de sector ondermijnt. Tegelijkertijd maakt de toenemende onzekerheid het moeilijker om op andere megatrends te anticiperen. Dit vraagt om een nieuwe manier van organiseren binnen het hoger onderwijs. Hoofdstuk 4 presenteert daarvoor zes 'no-regrets'.

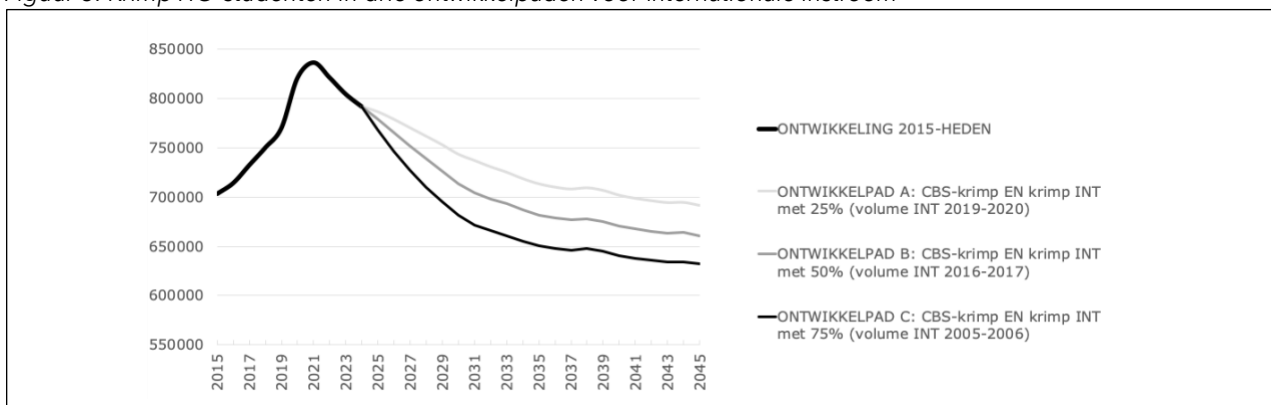
3.1 Dubbele krimp: 10,6% tot 20,2% minder studenten, zonder ruimte voor compensatie

De meest zichtbare ontwikkeling is de zogenoemde *dubbele krimp*. We spreken van dubbele krimp omdat de instellingen worden geconfronteerd met twee gelijktijdige ontwikkelingen:

- a. Onvermijdelijke daling van de instroom van Nederlandse studenten met $\pm 10,6\%$ (§2.3.1)
- b. Nog niet kwantificeerbare maar om demografische, politieke, en concurrentiële redenen onvermijdelijke krimp van de internationale instroom (§2.1.8; §2.3.2).

Onderstaande figuur laat zien hoe deze combinatie uitwerkt in drie ontwikkelpaden voor 2045.⁴

Figuur 3: Krimp HO-studenten in drie ontwikkelpaden voor internationale instroom



Deze ontwikkelpaden zijn minder positief dan de Referentieramingen. Dat komt omdat ze rekening houden met (1) demografische krimp in traditionele herkomstlanden, (2) afnemende aantrekkelijkheid van Europees hoger onderwijs in mogelijke nieuwe herkomstlanden (§2.1.8), en (3) afknelling van internationale instroom door politieke ontwikkelingen in Nederland (§2.3.2). Deze bezuinigingen zullen voor de politiek aantrekkelijk blijken, door (1) beperkte economische groei (§2.1.2), en (2) concurrentie van andere beleidsprioriteiten (§2.2.1).

Instellingen hebben amper mogelijkheden om de bezuinigingen die voortvloeien uit de krimp te compenseren met werving in niet-EER-landen. Immers, in die landen waar geen demografische krimp is, is onze concurrentiepositie zwak (§2.3.2), en het zal moeilijk zijn deze te verbeteren (§2.1.8).

Daarmee verdwijnt de komende jaren 10,6%-20,2% van het macrobudget onderwijs (het onderwijsdeel van de Rijksbijdrage). Dat is het equivalent van 12.688-24.179 banen⁵, of 5-10 hogescholen of universiteiten. Omdat sprake is van (1) sterk gedecentraliseerde resultaatverantwoordelijkheden, (2) een low-accountability organisatiecultuur, en (3) een hoge *operating leverage*, zal, zonder gecoördineerde en slimme aanpak, de schade negatiever uitvallen.

Dubbele krimp zal instellingen doen verdwijnen. Zonder landelijke coördinatie worden kwetsbare disciplines, en instellingen buiten de Randstad het eerst en het hardst geraakt.

3.2 'Licence to operate' onder druk: afbrokkelende relatie met maatschappij

Werkgevers en studenten zijn de primaire belanghebbenden van het hoger onderwijs. Digitalisering en AI versnellen de arbeidsmarktdynamiek, waardoor beide groepen andere eisen stellen aan het hoger onderwijs. De *return on investment* of 'higher education premium' komt onder druk. (§2.1.5).

Tegelijkertijd wordt de maatschappelijke houding, vooral ten aanzien van universiteiten, kritischer (§2.1.6). Instellingen worden steeds meer in een instrumentele rol gedwongen (§2.3.4), ondergeschikt aan maatschappelijke weerbaarheid en strategische autonomie (§2.2.1). Dit uit zich ook in de in Nederland al incrementeel veranderende bekostigingssystematiek: we raken steeds meer gewend aan ad-hoc programmatische financiering en minder aan structurele basisfinanciering (§2.3.3). Het stelsel reageert met isomorfisme in de richting van de veronderstelde financieringsmogelijkheden. Daarmee ontstaat een soort *anti-profiling* (§2.3.5). Die is verklaarbaar, maar, maar in een krimpende markt niet de meest verstandige oplossing.

Met een afbrokkelende license to operate, verliezen instellingen maatschappelijke legitimiteit en politieke steun. Dat betekent minder geld, minder autonomie en hardere politieke interventies. Instellingen riskeren hun rol als onafhankelijk kennisbolwerk - en dreigen gereduceerd te worden tot uitvoerders van politieke en economische agenda's.

3.3 Groeiende onzekerheid: volatiliteit en complexiteit

De omgeving van HO-instellingen verandert steeds sneller, en dat heeft steeds directer invloed op onze universiteiten en hogescholen (§2.1.1). Geopolitieke ontwikkelingen en conflicten leiden sneller tot studenten- en medewerkersprotesten, die feller zijn dan voorheen (§2.1.7). Die zijn steeds harder en laaien plots op, waardoor ze bestuurlijke agenda's in instellingen kunnen monopoliseren. FP10 wordt weliswaar groter (§2.2.2), maar de door de EC gewenste 'flexibiliteit', gaat ten koste van vrij basisonderzoek, en zal door instellingen vooral als 'onvoorspelbaar' worden ervaren.

Digitalisering en de mainstreaming van AI veranderen in hoog tempo de banen waar onze afgestudeerden terecht komen, en de aard van het onderwijs en onderzoek. Daarbij zijn grote, gevestigde instellingen (*incumbents* met *legacy*) extra kwetsbaar (§2.1.3; §2.1.4).

De groeiende volatiliteit en complexiteit zorgt voor voortdurende onzekerheid, en zorgt dat conventionele verandermodellen (unfreeze-change-refreeze) onbruikbaar worden. Het maakt besluitvorming onzeker, en legt de lat voor leiderschap en communicatie in de instellingen hoger.

4. Wat is nodig om op deze scenario's te anticiperen?

De vooruitzichten voor ons hoger onderwijs zijn ongekend uitdagend. In de komende jaren komen meerdere ontwikkelingen samen: een dubbele krimp die kan oplopen tot meer dan 20%; gevaar voor onze licence to operate; en een omgeving die gekenmerkt wordt door groeiende volatiliteit en complexiteit. Onze HO-instellingen staan daardoor op een kruispunt: kiezen we voor **krimpen achter de dijken** of blijven we een **internationaal leidend systeem**, ook al is het in een slankere vorm?

De uitdaging is dus niet om de lat te verlagen, maar om deze ook in tijden van krimp hoog te houden. Dat vraagt om een gecoördineerde en toekomstgerichte doorontwikkeling van het stelsel.

4.1 No-regrets voor het Ministerie van OCW

4.1.1 Ontwikkelen van een gedragen en concrete visie op het krimpende stelsel

Zonder scherpe visie op het stelsel, zullen we de krimp 'inmodderen'. Dat betekent het ongecoördineerd omvallen van opleidingen, faculteiten en instellingen. De klappen zullen dan het hardst vallen in (1) kwetsbare regio's, en (2) vakgebieden waar de instroom nu al minimaal is.

Als we dit willen voorkomen, is allereerst een integrale, scherpe en gedragen visie op de toekomst van het stelsel essentieel. Het ligt voor de hand om dat te doen met een **HO-visie voor 2035**, omdat zowel de Referentieramingen als de CBS-prognoses rond 2035 een krimpplateau laten zien. Die concrete visie moet in ieder geval antwoord kunnen geven op de volgende vragen:

Figuur 4: Mogelijke structuur voor een gedragen en concrete HO-35 strategie

1. Maatschappij: de maatschappelijke opdracht voor ons hoger onderwijs in 2035	
a.	Hoe draagt ons stelsel bij aan een slimme samenleving, met kennis en talent als de grondstoffen voor een toekomstbestendig Nederland én Europa?
b.	Welke kernfunctie(s) heeft de maatschappij daarvoor nodig van ons hoger onderwijs: opleiden van vakmensen en afleveren van "integraal geletterde" burgers, bevorderen van sociale mobiliteit, bijdragen aan maatschappelijke opgaven, innovatie en regionale ontwikkeling?
c.	Wat heeft ons stelsel nodig van de maatschappij om de opdracht te kunnen uitvoeren?
2. Stelsel: doelmatige en geprofileerde allocatie van met steeds schaarsere middelen.	
a.	Wat betekent deze behoefte voor de verhoudingen tussen (typen) instellingen, en de noodzaak tot profilering? Welke keuzes maken we bij het verminderen van capaciteit: waar krimpen we, waar behouden we kritieke massa, en waar versterken we?
b.	Hoe borgen we financiële stabiliteit in het stelsel, van de kant van de instellingen en van de kant van de overheid?
c.	Hoe voorkomen we dat kwetsbare regio's, groepen, en sleutelsectoren onevenredig geraakt worden?
d.	Wat betekenen deze ambities voor onze gezamenlijke definitie van binariteit, autonomie, kwaliteit en toegankelijkheid? Moeten we die begrippen meer toekomstbestendig definiëren?
e.	Wat betekenen deze ambities voor de prikkels in onze bekostigingsystematiek?
f.	Wat betekenen deze ambities voor onze stelselgovernance?
g.	Wat betekenen de bovenstaande antwoorden voor onze positie in de Europese Hoger Onderwijsruimte?
3. Instellingen: waarborgen van kwaliteit en pluriformiteit van onderwijs en onderzoek	

a.	Hoe gaan we beter samenwerken rond gedeelde ondersteuningsinfrastructuren? Hoe maken we beter gebruik van wat er al is, rond bijvoorbeeld SURF, Npuls, of de LLO-Katalysator?
b.	Moeten instellingen in sommige regio's streven naar andere ontwikkelpaden dan instellingen in andere regio's? Hoe kunnen we elkaar helpen die paden succesvol te definiëren?
c.	Hoe kunnen instellingen beter aansluiten bij de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, in het bijzonder met LLL?
4. Transitie naar 2035: doeltreffende inrichting van governance & bekostigingssystematiek	
a.	Hoe betrekken we collega's, studenten én de maatschappij bij het toekomstbestendig maken van ons hoger onderwijs?
b.	Hoe kunnen we ervaringen uit andere sectoren die krimp voelen gebruiken bij het realiseren van onze visie?
c.	Welke ondersteuning en steun hebben instellingen van elkaar en van het ministerie nodig bij de transitie naar 2035?

Het ministerie heeft met de *Toekomstverkenning Hoger Onderwijs* een mooie eerste stap gezet. De Toekomstverkenning kan een basis zijn voor een HO-35 strategie. Daarin kunnen we als stelsel afspreken hoe we boven de instellingsbelangen kunnen uitstijgen, en ondanks 10,6%-20,2% krimp internationaal toonaangevend kunnen blijven. Het ligt voor de hand dat het ministerie de regie heeft in de doorontwikkeling van de Toekomstverkenning naar een concrete HO-35 strategie.

4.1.2 Stresstesten en versterken van de stelselgovernance

Met stelselgovernance bedoelen we: de inrichting van de besturing en verantwoording in het stelsel.⁶ De stelselgovernance is in Nederland op veel manieren te omschrijven, maar laat zich toch het best betitelen als een 'tussenruimte, waarin sprake is van maar weinig afstemming' (Bormans en Van den Eijnden, 2025). De tussenruimte is leeg, en het belang van de individuele instellingen prefaleert er doorgaans boven het collectieve belang

Dat werkte goed in tijden van demografische en economische groei, maar niet in tijden van krimp. Immers, krimp alloceren vereist veel steviger afstemmingsprincipes dan groei verdelen. Het gaat daarbij in ieder geval om de volgende principes:

1. **Erkenning primaat van het publiek belang.** De erkenning bij alle instellingen dat het publieke belang ten principale prevaleert boven het instellingsbelang, en besef dat beslissingen over 'de allocatie van krimp' altijd worden genomen na onderbouwingen vanuit het publieke belang.
2. **Collectieve transitieverantwoordelijkheid.** De afspraak dat de pijn van mitigerende maatregelen bij krimp voor 'verliezende' instellingen worden gedragen door het collectief.
3. **Herbezinning van de leerstellingen.** Een collectieve herbezinning van de begrippen autonomie, kwaliteit, toegankelijkheid en binariteit. Hoe interpreteren we deze begrippen in een krimpstelsel, wie zijn de verliezers van deze herinterpretaties, en hoe helpen we hen?
4. **Monitoring & bijsturing.** Een continue monitoring van krimp, zodat we kunnen identificeren waar de pijn zit en waar de ruimte zit.
5. **Leiderschap.** Het leiderschap in de instellingen om de organisaties op een veilige manier, in voldoende tempo en met hoge kwaliteit te toekomstbestendig te maken.

In veel andere landen is de tussenruimte minder leeg. Die wordt daar vaak ingevuld door verschillende mechanismen en actoren. Zo kan er sprake zijn van (1) een krachtige hogeronderwijsautoriteit of -commissie, waarin zowel onderwijsinstellingen als maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd zijn, (2) een ministerie dat actief strategische gesprekken voert met instellingen over de prioritering van het opleidingsaanbod, of (3) een doorontwikkeling van een CDHO-achtig orgaan, dat niet alleen als poortwachter fungeert, maar ook verantwoordelijk is voor het optimaliseren van het bestaande aanbod.

In die landen wordt sterker geredeneerd vanuit het brede publieke belang. Daarom worden ook medeoverheden, werkgevers, en maatschappelijke organisaties betrokken. In tijden van demografische krimp is dat ook in het belang van de instellingen zelf: het is de enige manier waarop de instellingen *agency problemen* voor hun bestuurders kunnen voorkomen.⁷

4.1.3 Toekomstbestendig maken van het bekostigingsmodel

Het huidige bekostigingsmodel is ontworpen voor een ander tijdperk (Jongbloed & Vossensteyn, 2016; Boer & Peters, 2024). In de afgelopen 20 jaar werkte het prima. Maar om te voorkomen dat krimp we de krimp 'inmodderen', en we juist integraal blijven werken aan een internationaal toonaangevend systeem, is een ander bekostigingsmodel nodig. Dat moet dat mede-sturen in de richting van de vijf principes uit §4.1.2. Daarnaast zou het richting moeten geven aan:

6. **Inbedding in nationale macrodoelen.** Financiering moet instellingen nadrukkelijker helpen aan te sluiten bij brede maatschappelijke doelen. Zo blijft zowel de *license to operate* als de intrinsieke waarde van het hoger onderwijs stevig verankerd. Veel Europese landen zijn duidelijker dan Nederland over de relatie tussen hun stelsel en brede maatschappelijke doelen.
7. **Afstemming in regionale ecosystemen.** Financiering moet instellingen sterker stimuleren om hun onderwijsaanbod onderling af te stemmen op de arbeidsmarktvrage, in (regionale) ecosystemen, samen met werkgevers en maatschappelijke organisaties. Betere inbedding in regionale ecosystemen, leidt tot meer flexibiliteit voor lerenden, en een meer toekomstgerichte interpretatie van binariteit.
8. **Stabiliteit & voorspelbaarheid.** Instellingen moeten kunnen rekenen op voldoende continuïteit in financiering. Dat biedt hen ruimte voor lang termijn investeringen (10 jaar of langer). Internationale voorbeelden laten zien dat rust en stabiliteit aantoonbare meerwaarde hebben.
9. **Flexibiliteit & aanpasbaarheid.** Een deel van het macrobudget moet flexibel inzetbaar zijn voor veranderende maatschappelijke prioriteiten. De ervaring Scandinavië leert dat een structureel flexibele marge van circa 4% goed werkt, voor instellingen en overheden. Het houdt de instellingen wendbaar en maatschappelijk responsief, zonder dat het langetermijn planning hindert.
10. **Meer doelmatigheid.** Het model moet instellingen ondersteunen in het wendbaarder maken van hun ondersteunende organisatie. Gerichtere samenwerking, bijvoorbeeld in SCC's kan de kwaliteit van dienstverlening en innovatie vergroten, en ook middelen vrijmaken voor onderwijs en onderzoek.

Bekostiging en stelselgovernance zijn onlosmakelijk verbonden. Discussies over een moderner bekostigingsmodel hebben weinig zin zolang stelselgovernance en WHW ongewijzigd blijven.

4.2 No-regrets voor de instellingen

4.2.1 Samen met het ministerie: aanpassen van de instellingsgovernance

De interne governance van hogescholen en universiteiten wordt grotendeels bepaald door de Wet Hoger Onderwijs (WHW). De WHW schrijft een instellingsgovernance voor die sterk consensusgericht is (De Boer et al., 1998; Hoge et al., 2022). In tijden van structureel groeiende middelen, en stabiliteit in de omgeving levert dat grote voordelen op. Het draagt bij aan legitimiteit, draagvlak en 'rust in de tent'. Echter, wanneer op ongelijk verdeelde en grillige krimp moet worden geanticipeerd, leidt deze consensusgerichte governance tot versnippering van verantwoordelijkheid, zwak gezamenlijk handelingsperspectief en uitstel van lastige keuzes, (e.g. Baumgartner et al. 2018; Sabatier, 2019).

De tijd van 'op de winkel passen' is echt voorbij. De governance die de WHW voorschrijft, en de manier waarop we er inmiddels invulling aan geven, is een serieus risico voor de stelselbrede transitie-opgave. Het ligt voor de hand dat de instellingen -ondersteund door OCW- kijken op welke punten de voorschriften uit de WHW over instellingsgovernance toekomstbestendig moet worden gemaakt.

4.2.2 Strategisch richting kiezen met scenarioplanning.

In een omgeving die steeds sneller verandert en complexer wordt, is het logisch om gedegen scenarioplanning als vast onderdeel van de P&C van een universiteit of hogeschool te gebruiken. De aanpak kan bestaan uit een reeks workshops waarin het brede leiderschap van de instelling:

1. de belangrijkste drijvende trends (*system drivers*) identificeert,
2. deze selecteert en combineert tot verschillende instellingsspecifieke scenario's,
3. de mogelijke effecten van die scenario's op de eigen instelling onderzoekt en daarbij de kwetsbaarheden in kaart brengt,
4. en vervolgens gezamenlijke handelingsopties en prioriteiten vaststelt en uitdraagt.

Zo voorkomen universiteiten en hogescholen dat ze in het defensief worden gedwongen. Door het proces samen met breed leiderschap (decanen, directeuren, onderwijsleiders) te organiseren, begrijpen instellingen de gevolgen van onvermijdelijke veranderingen beter én ontstaat er intern meer draagvlak voor onontkoombare verandering.

4.2.3 Verbeter de interne doelmatigheid en wendbaarheid.

Universiteiten en hogescholen werken doorgaans met kleine financiële marges (1-2%) en een hoge *operating leverage*: het grootste deel van hun kosten is vast en slechts een klein deel is variabel. Dit maakt dat extra inkomsten uit onderwijs of onderzoek zich relatief snel vertalen in een positief resultaat, maar dat een terugval in inkomsten even snel tot tekorten leidt.

In het buitenland is het voor universiteiten en hogescholen om die reden gebruikelijker om ondersteunende diensten gezamenlijk te organiseren, en samen te werken rond huisvesting. Ook deelt men vaker huisvesting. Op die manier kunnen de hogescholen en universiteiten doelmatiger werken met lagere vaste lasten. In Nederland is dit in publieke en semipublieke organisaties buiten het hoger onderwijs ook meer gebruikelijk. Ook onze eigen ervaringen met SURF laten zien dat samenwerking in ondersteuningsstructuren duidelijke voordelen kan hebben, zonder dat dit de eigen beleidsvrijheid van instellingen aantast. Het ligt voor de hand om ook in andere ondersteunende diensten intensiever samen te werken.

Bijlage: Referenties

- AIV (2024). *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid*. Adviesraad voor Internationale Vraagstukken
- Alan Turing Institute, Technopolis Group (2023). *Review of Digital Research Infrastructure Requirements for AI*
- Altbach, P. G. (1989). Perspectives on student political activism. *Comparative Education*, 25(1), 97-110.
- ACG (2025). *The Graduation Issue*
- Atkinson, C. F. (2024). Cheap, quick, and rigorous: Artificial intelligence and the systematic literature review. *Social Science Computer Review*, 42(2), 376-393.
- Attali, Bernard et al. (2024). *INVESTING IN THE FUTURE: Putting the Long Term at the Heart of our Decisions*. Report of the Commission Chaired by Bernard Attali. May 2024
- AWTI (2024). *Kennisoffensief voor defensie: Onderzoek en innovatie voor een veilig Nederland*. AWTI
- AWTI, WRR (2025). *Hollands Spoor-bijeenkomst: Innovatie, wetenschap en R&D in tijden van Amerikaans isolationisme*. AWTI
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2018). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. *Theories of the policy process*, 55-101.
- BCG (2024). *How Universities Can Skill Students in the Age of AI*. Boston Consulting Group
- Belfiore, E. (2015). 'Impact', 'value' and 'bad economics': Making sense of the problem of value in the arts and humanities. *Arts and Humanities in Higher Education*, 14(1), 95-110.
- De Boer, H., Denters, B., & Goedegebuure, L. (1998). On boards and councils; shaky balances considered. *Higher Education Policy*, 11(2-3), 153-164.
- Boer, Wesley, Boudewijn Peters (2024). *Zin en onzin van de 'perverse prikkel': Een blik op discussies over bekostiging*. Th&ma Hoger Onderwijs. 16 april 2024
- Bone, M., Ehlinger, E. G., & Stephany, F. (2025). Skills or degree? The rise of skill-based hiring for AI and green jobs. *Technological Forecasting and Social Change*, 214, 124042.
- Bormans, Ron, Sander van den Eijnden (2025). *De tussenruimte: 40 jaar hoger onderwijs bestuur*. Bormans/ Vd Eijnden
- Bruegel (2024). *Research, innovation and data: a fifth freedom in the EU single market?* Bruegel
- Burning Glass Institute (2025). *No Country for Young Grads*. Juli 2025.
- Carnegie (2025). *China Decoupling Beyond the United States: Comparing Germany, Japan, and India*. Carnegie
- Coates, H., Croucher, G., & Calderon, A. (2025). Governing Academic Integrity: Ensuring the Authenticity of Higher Thinking in the Era of Generative Artificial Intelligence. *Journal of Academic Ethics*, 1-14.
- Collini, S. (2012). *What are universities for?* Penguin UK.
- Conner, J., Stannard, R., & Upright, A. (2024). *College Student Activism in the United States. The Bloomsbury Handbook of Student Politics and Representation in Higher Education*.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 48(2), 147-160.
- Draghi, M. (2024a). *The future of European competitiveness: Part A: A competitiveness strategy for Europe*. European Commission
- Draghi, M. (2024b). *The future of European competitiveness. Part B: In-depth analysis and recommendations*. European Commission
- Dyke, J. G., & Monbiot, G. (2024). What is the role of universities at a time of climate and ecological crisis? *Geo: Geography and Environment*, 11(2), e00146.

- Edwards, G. (2014). *Social movements and protest*. Cambridge University Press.
- Engelen, T. L. (2008). Van leeg naar vol en weer terug? De bevolking van Nederland tussen 1800 en 2000. *B en M: Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 35, 4, (2008), pp. 243-256
- EUA (2014). *TRENDS 2024: European higher education institutions in times of transition*. European University Association
- European Commission (2015). *Commitment And Coherence, essential ingredients for success in science and innovation: ex-post evaluation of the 7th EU Framework Programme (2007-2013)*. European Commission
- European Commission (2024a). *Commission Expert Group on the Interim Evaluation of Horizon Europe. Align, Act, Accelerate: Research, Technology and Innovation to boost European competitiveness*. European Commission
- European Commission (2004b). *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the new College of Commissioners and its programme*. European Commission
- European Commission (2025a). *A Competitiveness Compass for the EU*. European Commission
- European Commission (2025b). *Commission Communication on A dynamic EU-budget for the priorities of the future - The Multiannual Financial Framework 2028-2034*
- European Council (2024). *Strategic Agenda 2024-2029*. European Council
- Eurostat (2023). *Population projections in the EU*
- EY (2024). *Onderwijsbarometer 2024*
- FAU Institute of Political Science (2025). *Academic Freedom Index: Update 2025*. FAU
- Farazouli, A., Cerratto-Pargman, T., Bolander-Laksov, K., & McGrath, C. (2024). Hello GPT! Goodbye home examination? An exploratory study of AI chatbots impact on university teachers' assessment practices. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 49(3), 363-375.
- Gibbons, M., Limoges, C., Scott, P., Schwartzman, S., & Nowotny, H. (1994). *The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*.
- Hooge, E. H., Waslander, S., & Theisens, H. C. (2022). The many shapes and sizes of meta-governance. An empirical study of strategies applied by a well-advanced meta-governor: the case of Dutch central government in education. *Public Management Review*, 24(10), 1591-1609.
- IHE (2025). *2025 Survey of College and University Presidents: A Survey by Inside Higher Ed and Hanover Research*. IHE
- IMF (2024a). *Europe's Choice: Policies for Growth and Resilience. Lecture by Alfred Kammer, director of the European Department*. IMF
- Jongbloed, Ben, Hans Vossensteyn (2016) University funding and student funding: international comparisons, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 32, Nr. 4, pp 576-595,
- IMF (2024b). *Gen-AI: Artificial intelligence and the future of work*, IMF, January 2024
- Kenniscoalitie (2025). *Nederland: slimme samenleving - nu & in de toekomst: Investeringsagenda voor kennis & innovatie*
- KNAW (2025). *Academische vrijheid in Nederland: Reactie op actuele bedreigingen*. KNAW.
- LERU (2025). *Precompetitive collaborative Research and Innovation funding in FP10*. LERU
- Letta, Enrico (2024). *Much more than a Market - speed, security, solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. European Commission
- Luesink, M., Wolbers, J., van Duin, M., & Kuipers, S. (2024, May). Scenario planning to enable foresight in crisis management. In *Proceedings of the 21st ISCRAM Conference*.
- Madanchian, M., & Taherdoost, H. (2025). The Impact of Artificial Intelligence on Research Efficiency. *Results in Engineering*, 104743.
- Marginson, S. (2023). Limitations of the leading definition of 'internationalisation' of higher education: is the idea wrong or is the fault in reality? *Globalisation, Societies and Education*, 1-20.

- Marginson, S. (2025). Problems of the public good in higher education: Building the common amid sovereign individualism, capital and the state. *Higher Education*, 89(1), 29-52.
- Martelli, A. (2014). *Models of scenario building and planning: Facing uncertainty and complexity*. Springer.
- Mavelli, L. (2014). Widening participation, the instrumentalization of knowledge and the reproduction of inequality. *Teaching in higher education*, 19(8), 860-869.
- McCowan, T. (2018). Five perils of the impact agenda in higher education. *London Review of Education*, 16(2), 279-295.
- McKinsey (2024a). *A new future of work: The race to deploy AI and raise skills in Europe and beyond*. McKinsey
- McKinsey (2024b). *The next big arenas of competition: Arenas are industries that transform the business landscape. Eighteen future arenas could reshape the global economy and generate \$29 trillion to \$48 trillion in revenues by 2040*. McKinsey
- McKinsey (2025). *The state of AI: How organizations are rewiring to capture value*. McKinsey
- Ministerie van Economische Zaken (2024). *De Nationale Technologiestrategie: Bouwstenen voor strategisch technologiebeleid*
- Ministerie van OCW (2023a). *Vandaag is het 2040: Toekomstverkenningen Hoger Onderwijs*
- Ministerie van OCW (2023a). *Verdiepende analyse bij Kamerbrief bekostiging en bekostigingsvarianten hoger onderwijs*
- Ministerie van OCW (2024a). *Kamerbrief over de voortgang aanpak kennisveiligheid in hoger onderwijs en wetenschap*
- Ministerie van OCW (2024b). *IBO Doelmatig Onderwijs*
- Ministerie van OCW (2025). *Referentieraming 2025: Leerlingen- en studentenraming ter onderbouwing van de begroting van OCW*
- Nord, Marina, David Altman, Fabio Angiolillo, Tiago Fernandes, Ana Good God, and Staffan I. Lindberg (2025) *Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization - Democracy Trumped?* University of Gothenburg: V-Dem Institute.
- Nowotny, H., Scott, P., & Gibbons, M. (2001). Re-thinking the relations between texts and contexts in science. *Science & Public Policy*, 28(6), 484-486.
- Nuffic (2025). *Inkomende diplomabiliteit in het hbo en wo 2024-25*. 28 mei 2025
- Pisani, Niccolò and Boekhout, Hanjo D. and Heemskerk, Eelke M. and Takes, Frank W., (2024). *China's Rise as Global Scientific Powerhouse: A Trajectory of International Collaboration and Specialization in High-Impact Research*
- PBL/CBS (2022). *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022-2050*
- Oberon (2024). *Monitor Medezeggenschap Hogescholen en Universiteiten 2024*
- OECD (2024). *OECD Main Science and Technology Indicators. Highlights from the March 2024 edition*
- Ramirez, R., & Wilkinson, A. (2016). *Strategic reframing: The Oxford scenario planning approach*. Oxford University Press.
- Rathenau Instituut (2024). *Kennis van de toekomst. Een verkenning voor het wetenschapsbeleid*
- Rathenau Instituut (2025a). *TWIN 2023-2029: Totale investeringen in wetenschap en innovatie*
- Rathenau Instituut (2025b). *Financiering en uitvoering van R&D in Nederland. Factsheet*.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2019). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In *Theories of the policy process, second edition* (pp. 189-220). Routledge.
- Scholars at Risk (2024). *Free to Think: Report of the Scholars at Risk Academic Freedom Monitoring Project*
- Seyfried, M., Ansmann, M., & Pohlenz, P. (2019). Institutional isomorphism, entrepreneurship and effectiveness: the adoption and implementation of quality management in teaching and learning in Germany. *Tertiary education and management*, 25(2), 115-129.

- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, (2024). Gematigde groei - Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, Den Haag.
- VH (2023). Focus op professie: Rapport Commissie Positionering Hoger Beroepsonderwijs
- Von der Leyen, Ursula (2024). Europe's Choice: Political Guidelines For The Next European Commission 2024–2029
- SURF (2025). *The Risks of Personalising Higher Education with Artificial Intelligence: Ethical Risk Report*
- THE (2025a). *Asian international students shift to tech and health courses*. 31 juli 2025.
- THE (2025b). *Michael Spence: 'We're not saving the world. We're doing teaching and research'*. 21 augustus 2025
- Tooze, A. (2022, October 28). Welcome to the World of Polycrisis. *Financial Times*.
- Turekian, V. (2018). The evolution of science diplomacy. *Global Policy*, 9, 5-7.
- UNL (2023). Kiezen voor Kwaliteit in 2040: de toekomst van onze universiteiten in 9 externe trends, 9 bijdragen aan Nederland, en 9 wensen
- Van Vught, Frans (2008). Mission Diversity and Reputation in Higher Education, *Higher Education Policy*, vol. 21-2, June 2008 (Palgrave Macmillan)
- Van Vught, F. (2009). The EU innovation agenda: Challenges for European higher education and research. *Higher education management and policy*, 21(2), 1-22.
- Van Vught, F. (2021). Universities Can Regain the Public's Trust. In *The Promise of Higher Education: Essays in Honour of 70 Years of IAU* (pp. 205-210). Cham: Springer International Publishing.
- Walczak, K., & Cellary, W. (2023). Challenges for higher education in the era of widespread access to Generative AI. *Economics and Business Review*, 9(2).
- Al-Zahrani, A. M., & Alasmari, T. M. (2024). Exploring the impact of artificial intelligence on higher education: The dynamics of ethical, social, and educational implications. *Humanities and Social Sciences Communications*, 11(1), 1-12.
- Zhang, L., Liu, X., & Hu, Y. (2024). Degrees of return: Estimating internal rates of return for college majors using quantile regression. *American Educational Research Journal*, 61(3), 577-609.
- Zwaan, B. van der (2016). *Haalt de universiteit 2040? Een Europees perspectief op wereldwijde kansen en bedreigingen*. Amsterdam University Press.

Bijlage: Geraadpleegde experts

Bij de totstandkoming van dit paper is dankbaar gebruikgemaakt van feedback op eerdere versies, door de volgende experts:

<i>Gül Akcaova</i>	<i>Paul Diederer</i>	<i>Luc Soete</i>
<i>Ron Bormans</i>	<i>Henk Hagoort</i>	<i>Elmer Sterken</i>
<i>Erwin van Braam</i>	<i>Kathi Lemmens-Krug</i>	<i>Frans van Vugt</i>
<i>Eefje Cuppen</i>	<i>Anka Mulder</i>	<i>Wilma van Wezenbeek</i>
<i>Kurt Deketelaere</i>	<i>Jorrit Snijder</i>	<i>twee anonieme experts</i>

¹ Het gaat daarbij vooral om sommige Aziatische landen, LatAm en Afrika

² Het gaat daarbij om de afbouw van de Starters- en Stimuleringsbeurzen, het Fonds voor Onderzoek en Wetenschap, extra bezuinigingen op NWO en SIA, en de afbouw van het Nationaal Groeifonds. Daarnaast staan programma's rond Open Science en Erkennen & Waarderen onder druk.

³ De raming van het Centraal Planbureau laat zien dat het begrotingstekort vanaf 2029 hoger is dan 3% bbp; de overheidsschuld ligt vanaf 2033 hoger dan 60% bbp. In 2038 zal de overheidsschuld zelfs zijn gestegen tot 70% bbp, aldus de Raad van State.

⁴ Ex-post ontwikkeling van het aantal HO studenten is gebaseerd op CBS-data, die verwaarloosbaar afwijken van OCW-data.

De drie ex-ante ontwikkelpaden omvatten alle drie een combinatie van (1) prognoses van Nederlandse instroom op basis van CBS-data, en (2) prognoses van internationale instroom in drie verschillende groeipaden. De prognoses van Nederlandse instroom zijn gelijk in alle groeipaden, en gebaseerd op de demografische projecties van het aantal 16-22-jarigen van het CBS tot aan 2045, waarbij de 2025-cijfers van het CBS (660.698) als uitgangspunt zijn genomen. Die is identiek is die in Figuur 1, en gaat dus uit van een iets mildere krimp dan de Referentieraming 2025. De prognoses van de internationale instroom verschilt tussen de drie groeipaden. Voor de prognoses van is het aantal niet-Nederlandse studenten in 2025 (131.100) geïsoleerd, en in drie verschillende scenario's (-25%; -50%; -75%), steeds in 7 (2026-2033) jaar met vaste krimpvoet teruggebracht tot dat krimppercentage. Op de jaren na 2033 is ook voor de internationale instroom dezelfde demografische krimpratio gebruikt als voor de Nederlandse studenten. In de voornaamste herkomstlanden is de krimp gemiddeld groter. Dat betekent dat dit een conservatieve inschatting is.

⁵ Uitgaande van de huidige personeelslastenratio

⁶ Stelselgovernance gaat om de inrichting van de besturing en verantwoording in het stelsel. Het draait om de spelregels, rollen en relaties tussen actoren (bijvoorbeeld de minister, CvB's, toezichhouders, en andere belanghebbenden). Effectieve stelselgovernance zorgt voor *checks and balances*, transparantie en legitimiteit in besluitvorming. Het bepaalt dus *hoe* besluiten genomen en gecontroleerd worden. De stelselgovernance is officieel vastgelegd in de WHW en in andere wetten, maar wordt ook gevormd door gebruiken en gewoontes die in de afgelopen decennia zijn ontstaan.

Sturingsfilosofie gaat over de onderliggende ideeën of overtuigingen over hoe het stelsel het best aangestuurd kan worden. Het is een *normatief en conceptueel kader*, dat beïnvloedt *hoe* wetgeving wordt ontworpen en *welke* governance-arrangementen passend worden gevonden.

⁷ Immers, een instellingsbestuurder die aan de eigen instelling moeten gaan uitleggen dat hij met zijn *peers* heeft besloten dat opleidingen in de eigen instelling gaan worden gesloten terwijl die in een andere instelling kan groeien, komt in de knel.